

На правах рукописи

Гайзетдинова Юлдуз Рафаэлевна

**ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО  
(ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
РЕСПУБЛИКИ И ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ)**

Специальность 12.00.02. - конституционное право;  
муниципальное право

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**  
диссертации на соискание ученой степени кандидата  
юридических наук

КАЗАНЬ - 2003

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права  
Казанского государственного университета имени В.И. Ульянова-Ленина.

Научный руководитель: доктор юридических наук,  
профессор **Б. Л. Железнов**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,  
профессор **Колесников Е.В.**  
кандидат юридических наук  
**Ягудин Ш.Ш.**

Ведущая организация: Институт социально-экономических и правовых  
наук Академии наук Республики Татарстан

Защита состоится 18 сентября 2003 года в 14.00 часов на заседании  
диссертационного совета К.212081.01 в Казанском государственном  
университете имени В.И. Ульянова – Ленина по адресу: 420008, г.Казань, ул.  
Кремлевская, д. 18, ауд. 326.

С диссертаций можно ознакомиться в Научной библиотеке имени Н.И.  
Лобачевского Казанского государственного университета (г.Казань, ул.  
Кремлевская, д. 35).

Автореферат разослан «25» июля 2003 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук

Г.Р. Хабибуллина

**Актуальность темы.** Развитие законодательства Российской Федерации и ее субъектов, кардинальные политические и экономические реформы, формирование демократических институтов в новой России ставят сложнейшие задачи в области законодательного взаимодействия органов государственной власти на всех уровнях.

Повышение эффективности такого взаимодействия требует участия не только Центра, но и регионов. За прошедшее десятилетие в регионах накоплен значительный опыт законотворческой работы, особенно в сфере совместной компетенции. В частности, с 1990 года Государственный Совет Республики Татарстан принял более 320 законов. Прошло то время, когда региональные парламенты, создавая законы, во многом копировали то, что выходило из-под пера Федерального Собрания. Сегодня они не только развивают и дополняют правовую базу страны, но нередко подают пример смелого и грамотного законотворчества. А некоторые региональные акты становятся образцами модельного законодательства<sup>1</sup>. В связи с этим требуется дальнейшее обобщение того колоссального опыта, который накоплен в рамках регионов, формирование механизма его изучения, и самое главное – реализация его в законодательной базе федерального уровня. Таким образом, в настоящее время в России проблема федеративных начал в парламентской деятельности, вопросы взаимоотношений законодательных (представительных) органов субъектов Федерации с Федеральным Собранием обретают не только большой общественно-политический смысл, но и требуют научной проработки.

В системе нынешнего российского права существенно то, что у каждого законодателя есть своя «ниша» правового регулирования, в которую не вправе вмешиваться никакой другой субъект нормотворческого процесса. При таком построении системы законодательства теоретически нет места для «иерархического противостояния» законов, принятых разными законодателями в пределах компетенции разных уровней власти.

---

<sup>1</sup> См.: Законы субъектов Федерации должны быть работоспособными. Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на совещании руководителей законодательных собраний субъектов Российской Федерации. 21 мая 2002 года // Журнал российского права. – 2002. - № 7.

Противостояние законов возникает только тогда, когда один законодатель вторгается в компетенцию другого законодателя. Причем, не только региональный, но и федеральный законодатель вторгается не в свою сферу компетенции, не оставляя, с одной стороны, самостоятельности для субъектов Федерации, а с другой – дестабилизируя ситуацию с региональным законодательством в силу перманентной необходимости приводить его в соответствие со вновь издаваемыми федеральными законами. Вот здесь и заложены основные проблемы взаимоотношений федерального законодателя и законодателя субъектов РФ, для решения которых требуются согласованные действия федерального и региональных законодателей.

Приведенными обстоятельствами, а также необходимостью восполнить имеющиеся пробелы в исследовании проблем взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (далее – законодательных органов субъектов РФ) и Федерального Собрания РФ обусловлен выбор темы диссертации.

**Степень разработанности темы и круг источников исследования.** Проблема взаимоотношений законодательного органа республики РФ и Федерального Собрания является одной из неразработанных и малоисследованных в науке конституционного права. Материалы о взаимодействии использовались лишь в некоторых научных работах, посвященных в целом вопросам федеративных отношений в РФ. Отдельные проблемы нашли определенное отражение в работах Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, Н.А. Бобровой, Л.Ф. Болтенковой, В.И. Васильева, Б.Л. Железнова, А.А. Жученко, М.И. Клеандрова, Н.А. Кокотова, А.Н. Лебедева, В.М. Манохина, С.М. Миронова, Ф.Р. Муратшина, Ф.Х. Мухаметшина, А.В. Павлушкина, М.Г. Потапова, М.С. Студеникиной, М.Х. Фарукшина, И.А. Умновой, В.Е. Чиркина и других отечественных авторов.

Некоторые вопросы ответственности законодательных органов субъектов РФ анализировались в работах И.Н. Барциц, В.В. Гошуляк, Т.Д. Зражевской,

А.А. Кондрашева, Н.М. Колосовой, М.А. Краснова, М.И. Пискотина, Д.Т. Шона.

Однако федеральное законодательство продолжает динамично развиваться, и сегодня новые федеральные конституционные и федеральные законы об органах государственной власти субъектов РФ, равно как и практика их применения, нуждаются в свежих исследованиях, отвечающих требованиям дальнейшего совершенствования организации и деятельности законодательных органов в субъектах РФ.

**Цель и задачи исследования.** Основная цель диссертации заключается в исследовании взаимоотношений законодательного (представительного) органа государственной власти республики и Федерального Собрания РФ, результатом которого является разработка теоретических положений и конкретных рекомендаций по совершенствованию взаимоотношений законодательного органа республики Федерации и Федерального Собрания РФ.

В связи с этим, поставлены следующие задачи:

- исследовать правовую природу взаимодействия законодательного органа республики с Федеральным Собранием РФ;
- изучить процесс и формы взаимодействия законодательного (представительного) органа республики в составе РФ с Федеральным Собранием РФ, а также федеральное и региональное законодательство, связанное с данным процессом;
- выявить насущные проблемы, возникающие при взаимодействии парламента республики с Федеральным Собранием РФ;
- рассмотреть перспективы развития взаимоотношений законодательного (представительного) органа республики и Федерального Собрания РФ как средства учета и обеспечения интересов субъектов РФ;
- исследовать вопросы, связанные с ответственностью законодательного органа республики за издание неправомερных актов, равно как и с ответственностью федерального парламента за неправомερные действия (или бездействия) по отношению к парламенту республики в составе РФ;

- разработать рекомендации по совершенствованию взаимоотношений законодательного органа республики и Федерального Собрания РФ;

**Объектом** научного исследования являются правоотношения законодательного (представительного) органа республики и Федерального Собрания РФ, складывающихся в сфере их взаимодействия и в сфере ответственности за издание неправомερных актов.

**Предметом** диссертационного исследования выступают вопросы правового регулирования отношений между Федеральным Собранием РФ и законодательным (представительным) органом республики (на примере Республики Татарстан), возникающих в результате их взаимоотношений.

**Научная новизна** диссертации заключается в том, что она представляет собой комплексное исследование конкретных организационно-правовых и функциональных связей во взаимоотношениях законодательного (представительного) органа государственной власти республики и Федерального Собрания РФ в современных условиях, когда крайности дезинтеграции, а затем и централизации постепенно уступают место сбалансированному взаимодействию Центра и регионов.

**Методологической основой** диссертационного исследования стали современные научные концепции построения федерации, демократические принципы устройства органов государственной власти и обеспечения прав и свобод человека и гражданина. В качестве методов исследования использовались системный, исторический, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, нормативный, статистический, социологический, логический и иные методы познания.

**На защиту выносятся следующие основные положения:**

1. Взаимоотношения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации и федерального парламента, основаны на принципе субсидиарности и всестороннем учете как интересов Федерации, так и региональных интересов и строятся, прежде всего, на началах взаимодействия, что способствует укреплению «сбалансированного»

федерализма, то есть федерализма без перекосов в сторону Центра и регионов. Но для того, чтобы взаимодействие парламентов было эффективным, Федерация и ее субъекты должны обладать реальными организационно-правовыми возможностями.

2. В интересах реального взаимодействия парламентов РФ и ее субъектов при принятии федеральных законов по предметам совместного ведения представляется более конструктивным привлекать к разработке этих законов органы субъектов РФ уже на начальной стадии, а не только получать от последних положительные или отрицательные отзывы о проектах законов *post factum*. Кроме того, поскольку упущения в работе Государственной Думы, выражающиеся в несвоевременном направлении законопроектов по предметам совместного ведения в законодательные органы субъектов РФ, отражаются на праве региональных парламентов всесторонне изучать представленные законопроекты в указанный законом срок, необходимо исчислять данный срок с момента их поступления в законодательный орган субъекта Федерации либо увеличить тридцатидневный срок их согласования до двух месяцев.

3. Необходимо четко закрепить взаимодействие члена Совета Федерации с органом государственной власти субъекта Федерации, избравшим (назначившим) его. Кроме того, представляется более конструктивным, чтобы члены Совета Федерации не назначались органом государственной власти субъекта Федерации, а избирались народом субъекта Федерации, и соответственно были ему подотчетны.

4. Необходимо установить четкие правовые гарантии того, чтобы при рассмотрении вопросов, отнесенных к исключительному ведению РФ, но затрагивающих те или иные интересы субъектов Федерации, обеспечивалось непременно направление соответствующих законопроектов в субъекты Федерации.

5. В целях предотвращения потенциальных споров о конституционности принимаемых законов законодательными органами субъектов Федерации и о компетенции между органами государственной власти РФ и ее субъектов

следует принять нормативный акт или внести дополнения в уже существующий федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», конкретизирующие условия и процедуру согласования законов по предметам совместного ведения. Целесообразно также установить процедуры согласования проектов иных важнейших актов, издаваемых или заключаемых по предметам совместного ведения федеральной властью: международных договоров, нормативных актов Президента и Правительства РФ, федеральных министерств и ведомств, внутрифедеральных договоров, затрагивающих интересы более чем одного субъекта Федерации<sup>1</sup>.

6. В настоящее время конституционно-правовая ответственность законодательных (представительных) органов в России практически направлена только на усиление вертикали власти, что искажает природу самой конституционно-правовой ответственности в федеративном государстве. Поэтому для обеспечения баланса демократических принципов необходимо установить и ответственность парламента РФ, которая будет являться гарантией защиты прав субъектов РФ. Также, на наш взгляд, необходимо внести дополнения и изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предлагаемых на страницах диссертации.

**Практическая значимость исследования.** Предложения и выводы, сформулированные по результатам проведенного диссертационного исследования, а также сам материал настоящей работы могут быть использованы:

- в процессе законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти Республики Татарстан,

---

<sup>1</sup> Процедуры, закрепленные в Федеральном законе «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» хотя и являются базовыми для согласования позиций, но, тем не менее, не всегда способствуют решению возникающих проблем.



других субъектов Российской Федерации, а также Федерального Собрания Российской Федерации;

- в учебном процессе при преподавании конституционного права РФ, парламентского права РФ и соответствующих спецкурсов.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, имеющих внутреннее деление на параграфы, заключения, списка использованных нормативных правовых источников и монографической литературы, приложений.

### **Содержание работы**

**Во введении** обосновывается актуальность диссертационного исследования, определены цели и задачи работы, показана ее методологическая основа, характеризуются научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, практическая значимость и апробация исследования.

**Первая глава - «Организационно-правовые основы взаимодействия законодательного (представительного) органа государственной власти республики и Федерального Собрания Российской Федерации»** - состоит из трех параграфов.

Параграф первый - «Сущность взаимодействия законодательного (представительного) органа республики в составе Российской Федерации и Федерального Собрания» посвящается анализу юридической природы взаимоотношений между законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации и федеральным парламентом, определению особенностей данного взаимодействия с организационно-правовой точки зрения. Автор отмечает, что взаимодействие парламентов РФ и республик – это проблема, которая пока еще не нашла однозначного научного решения. Так, дискуссионным представляется сам вопрос о том, составляют ли органы законодательной власти Федерации и ее субъектов единую систему? Диссертант пришел к выводу, что в отличие от системы судебных и исполнительных органов власти, Федеральное Собрание РФ и законодательные органы государственной власти субъектов РФ не образуют единую систему

законодательных (представительных) органов власти, и именно в этом заключается особенность федеративных отношений - специфика разделенного законотворчества на федеральном и региональном уровнях в федеративном государстве. Для суверенного государства, независимо от формы его государственного устройства, важное значение имеет единство законодательной власти для обеспечения его государственной целостности. Так как законодательная власть осуществляется не только Федерацией, но и ее субъектами, единство законодательной власти должно быть обеспечено в необходимых для федеративного типа формах. В этом отношении современная конституционная модель организации законодательной власти принципиально отличается от модели, действовавшей в советский период, когда Советы народных депутатов всех уровней рассматривались как единая система органов государственной власти.

Согласно ч. 1 ст. 77 Конституции РФ система законодательных (представительных) органов государственной власти республик РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Автор отмечает различия в законотворчестве разнопорядковых субъектов РФ. Так, законодательная деятельность субъектов права законодательной инициативы, которые давно занимаются собственным правовым регулированием является более отработанной и эффективной, в отличии от субъектов права, которые относительно недавно стали приобщаться к нормотворческой деятельности. Там она, как правило, носит более упрощенный характер.

Проанализировав отношения между субъектами Федерации и федеральным Центром, диссертант пришел к выводу, что наиболее эффективное взаимодействие между государственными органами Федерации и государственными органами ее субъектов происходит при кооперативной

модели федерализма, которая основывается на социально-экономическом сотрудничестве между федеральным Центром и субъектами Федерации. При кооперативном федерализме акцент делается не на разработке юридических механизмов и процедур, регулирующих компетенцию различных уровней управления, а на механизме, способствующем выявлению и согласованию взаимовыгодного сотрудничества между властными структурами государства. Эти отношения часто отклоняются от правовых норм, установленных Федерацией и ее субъектами, и носят характер фактических отношений, сформировавшихся под воздействием конкретных социально-экономических условий развития страны<sup>1</sup>. В настоящее время многие ученые считают, что в РФ формируется кооперативная модель федерализма. Среди форм кооперации в процессе осуществления власти по предметам совместного ведения значительное место отводится координации деятельности, которая в свою очередь подразделяется на: согласование принятия решений и осуществление иных юридически значимых действий, взаимное информирование, совместные органы, решения и программы.

Тем не менее, в настоящее время существуют определенные сложности во взаимоотношениях законодательных органов субъектов Федерации и Федерального Собрания РФ.

1. Нормы о необходимости направления федеральных законопроектов по предметам совместного ведения для их рассмотрения субъектами РФ, как известно, были зафиксированы еще в Федеративном договоре. При этом республикам гарантировалось обязательное рассмотрение их предложений. Однако, в регламентах Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ процедурам согласования уделено весьма незначительное внимание. В них, в частности, не были определены последствия ненаправления проектов законов субъектам Федерации по предметам совместного ведения, ответственность лиц, не обеспечивших соблюдение данной процедуры, сроки рассмотрения законопроектов субъектами

---

<sup>1</sup> См.: Федерализм: Энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА – М., 1997. – С. 246.

Федерации, позволяющие им в нормальном режиме (а не в течение 3—5 дней, как это происходит зачастую сегодня) проводить обсуждение направляемых им законопроектов.

2. Для того, чтобы федеральные законы учитывали все значимые особенности общественных отношений в различных субъектах России или позволяли учесть эти особенности в законах субъектов Федерации, необходимо реальное участие в работе над проектами законов федерального уровня законодателей субъектов РФ. Однако, здесь есть ряд сложностей, в первую очередь связанных с существующей организацией федерального законодательного процесса.

3. В Конституции РФ закреплено положение о том, что по предметам совместного ведения принимается федеральный закон. Значит, в соответствии с данной нормой нужно совместно и разрабатывать закон. Субъектам же Федерации отводится только скромная роль для представления положительных или отрицательных отзывов на законопроекты, как правило, разработанными органами государственной власти РФ.

4. В Регламенте Государственной Думы отсутствуют процедуры выявления отношения законодательных органов субъектов РФ к проектам федеральных законов, принимаемых по вопросам, отнесенным к ведению РФ, что по нашему мнению, неоправданно ограничивает права субъектов Федерации, так как их реализация по преимуществу осуществляется в регионах при активном участии органов государственной власти субъектов РФ. Согласно ст. 109 Регламента законодательным органам субъектов РФ проекты федеральных законов направляются для подготовки заключений и замечаний лишь к тем законопроектам, предметы ведения которых отнесены к совместной компетенции Федерации и ее субъектов. Однако и это правило относится лишь к проектам законов, подготавливаемых к первому чтению. На дальнейших стадиях законотворческого процесса участвует субъект, выступивший с законодательной инициативой.

Автор также подробно рассматривает проблемы, связанные с правом законодательной инициативы субъектов Федерации, которая является одной из действенных конституционных гарантий гармонизации федеральных и региональных интересов.

Так, одной из причин недостаточно оперативного рассмотрения Государственной Думой проектов, вносимых субъектами и нарушения предусмотренных Регламентом сроков их прохождения по соответствующим стадиям законотворческого процесса является отсутствие у субъектов Федерации реальной возможности влиять на ход рассмотрения законов в Государственной Думе. Даже если Государственная Дума не рассматривает проект закона в сроки, установленные Регламентом, или принимает отрицательное решение без надлежащего обсуждения и всесторонней оценки законопроекта, регламент не предоставляет каких-либо дополнительных полномочий субъектам права законодательной инициативы для контроля за их прохождением в парламенте России.

Анализ деятельности Государственного Совета Республики Татарстан, свидетельствует, что за период работы с 1999 по 2003 годы парламентом Татарстана были внесены в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в порядке законодательной инициативы тринадцать проектов федеральных законов, в том числе два – в 1999 году, два – в 2000 году, девять – в 2001 году. При этом, только один из них – «О внесении изменений в ст. 16, 33 Федерального закона «О рекламе» был принят Государственной Думой; два - отклонены Государственной Думой; семь - отозваны Государственным Советом Республики Татарстан; два - застряли в комитетах Государственной Думы; один – возвращен обратно для доработки.

Во втором параграфе - «Взаимодействие руководящих органов, комитетов и комиссий законодательного (представительного) органа государственной власти республики и Федерального Собрания» анализируется деятельность законодательных (представительных) органов в РФ на уровне их руководящих органов, а также постоянных комитетов и комиссий. Роль председателей

законодательных органов сложно переоценить, так как во многом именно от умелой организации работы всего законодательного органа зависит эффективность принимаемых законов как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Согласно ч. 7 ст. 32 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания РФ руководители законодательных органов субъектов Федерации вправе принимать участие в открытых и закрытых заседаниях комитета, комиссии Совета Федерации. Эффективной формой взаимодействия руководителей законодательных органов субъектов РФ является проведение региональных семинаров, совещаний.

Федеральный закон от 15 августа 2000 года «О порядке формирования Совета Федерации» закрепил новый порядок формирования Совета Федерации России, согласно которому, главы исполнительной и законодательной ветвей власти субъектов Федерации больше не являются членами палаты. Многие спикеры субъектов Федерации отмечают, что время, когда они были членами верхней палаты федерального парламента, характеризовалось их большей значимостью в политической жизни государства. В настоящее же время главы законодательных органов субъектов РФ объединились в Совет законодателей России, являющийся общественным объединением. Данный Совет создан при верхней палате Федерального Собрания. Хочется надеяться, что Совет законодателей найдет свою достойную нишу в политической жизни страны.

Важную роль во взаимодействии законодательных органов субъектов Федерации и Федерального Собрания играют постоянные комиссии и комитеты парламентов, которые образуются по отраслевому и функциональному принципам, способствуя всей своей работой постоянной и эффективной деятельности парламента.

Постоянные комиссии и комитеты Государственного Совета Республики Татарстан внимательно следят за ходом работы над проектами федеральных законов и в случае необходимости реагируют на них в различных формах, например, участвуя в парламентских слушаниях, семинарах, научно-

практических конференциях, «круглых столах», совещаниях, проводимых федеральными органами государственной власти как в Центре, так и в регионах.

Взаимодействие законодательных органов республик Федерации с Федеральным Собранием РФ на уровне постоянных комиссий и комитетов осуществляется также посредством принятия постановления, официального заявления о поддержке, либо отклонения поступивших законопроектов. В своей работе комиссии и комитеты Государственного Совета используют такую форму государственных мер, направленных на защиту интересов граждан, как депутатский запрос к должностным лицам и государственным органам.

В целом, взаимодействие законодательного органа республики и парламента РФ на уровне постоянных комитетов и комиссий пока оставляет желать лучшего. Так, до сих пор не выработан четкий механизм учета мнений регионов в процессе экспертной проработки комитетами Федерального Собрания РФ законопроектов по предметам совместного ведения.

Шагом, необходимым для реализации системного подхода к законодательству, существующему в России, явилось бы создание специальной комиссии с консультативными функциями, которая бы занималась вопросами согласования регионального и федерального законодательства. Эта комиссия, наряду с рассмотрением вопросов о гармонизации законодательства в сфере совместного ведения Федерации и субъектов, могла бы осуществлять сбор информации обо всех законодательных актах, принимаемых и подготавливаемых к принятию в субъектах РФ, систематизацию этого законодательства и доведение этой информации до сведения широкой общественности.

Для более эффективного взаимодействия законодательных органов республик и Федерального Собрания на уровне постоянных комиссий и комитетов, следует добиваться согласованности в планировании законотворческой деятельности Государственной Думы, Совета Федерации и субъектов Федерации. Сделать это возможно при организации

соответствующим комитетом Федерального Собрания РФ регулярных рабочих встреч со своими коллегами в субъектах Федерации. Также перед началом работы над законами, касающимися предметов совместного ведения, желательно проводить встречи депутатов федерального и республиканского уровней для взаимного обсуждения и согласования соответствующих позиций.

Третий параграф - «Взаимодействие аппарата законодательного (представительного) органа государственной власти республики с аппаратами палат Федерального Собрания Российской Федерации» посвящен рассмотрению взаимоотношений парламента республики с Федеральным Собранием РФ на уровне их аппаратов.

Автор отмечает значимость аппаратов парламентов во взаимодействии законодательных органов субъектов Федерации и Федерального Собрания РФ, так как уровень информационно-аналитической работы (как условие устойчивости развития) определяют именно они. Проанализировав опыт работы правовых подразделений региональных парламентов субъектов Федерации, автор делает вывод о том, что правовое сопровождение законопроекта тем оправданнее, чем раньше оно начинает осуществляться. Это связано с тем, что правовое обеспечение всех без исключения этапов нормотворческой деятельности законодательного органа власти от идеи будущего закона до его опубликования (перепубликования) – объективно обусловленная необходимость, позволяющая вовремя корректировать каждый очередной этап рождения будущего закона в целях недопущения правовых пробелов на основе создания качественного правового акта.

Необходимо отметить, что в последние годы совершенствовались отработанные формы сотрудничества в виде: стажировки руководителей и специалистов аппаратов региональных органов государственной власти в Совете Федерации; участия в заседаниях межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия и межпарламентских ассоциаций; работы координационных советов руководителей аппаратов законодательных органов. Появилась интересная форма – создание рабочих групп из членов Федерации,



сотрудников Аппарата и помощников членов Совета Федерации по изучению ситуации в регионах, деятельности органов власти по различным направлениям работы. Так, в настоящее время действует координационная группа руководителей аппаратов властных органов поволжских субъектов Федерации и работников федеральных органов власти, курирующих Поволжский регион, которая старается объединить усилия работников аппаратов и повысить эффективность их работы по решению проблем регионов Поволжья (в нее входят и представители Аппарата Совета Федерации).

Для усовершенствования механизма взаимодействия аппаратов законодательных органов, следует обеспечить взаимную информированность правовых служб, проведение совместных экспертиз проектов спорных федеральных законов. При этом надо усилить обмен информацией, обмен опытом работы среди сотрудников аппаратов органов государственной власти как по вертикали, так и по горизонтали. Профессиональные контакты по вертикали могли бы быть, конечно, более тесными и продуктивными для обеих сторон, если бы не ряд объективных факторов. Существующая на сегодняшний день нагрузка на сотрудников правовых служб слишком значительна, что не позволяет осуществлять полноценное взаимодействие с правовыми службами других парламентов Федерации, хотя потребность в таком общении налицо.

**Вторая глава - «Функциональные основы взаимодействия законодательного (представительного) органа государственной власти республики и Федерального Собрания Российской Федерации»** - состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе - «Политико-правовое взаимодействие законодательных (представительных) органов» анализируется правовая природа взаимоотношений законодательных (представительных) органов Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере политики.

В данном параграфе подробно рассмотрены причины, из-за которых возникают существенные разногласия в процессе взаимодействия в законотворческой деятельности Центра и регионов.

Первая – существование в федеральном законодательстве немалых правовых противоречий и пробелов.

Вторая причина вытекает из первой, и выражается в явной политизированности российского законодательства. Например, из ст. 72 Конституции РФ сложно понять, что, относится к ведению региональных органов, поскольку она содержит много общих, абстрактных положений. Поэтому для того, чтобы данная норма заработала, необходимо принять более двух десятков федеральных законов. Отсутствие их во многом разрывает единое правовое пространство, порождает противоречия с Конституцией и федеральными законами, поскольку некоторые положения данной статьи субъекты читают по-разному. Тем не менее, для раскрытия ее содержания федеральный законодатель мало что сделал. Между тем, в сфере совместного ведения, как показывает практика, все чаще допускаются неоправданные факты федеральной интервенции, что противоречит основам российского федерализма.

Есть и субъективные причины возникающих по ряду вопросов разногласий в процессе взаимодействия законотворческой деятельности. В первую очередь – это представление о приоритетности Центра во всех сферах. Конечно, сегодня мало кто спорит, что единство правового пространства необходимо России, как нужно оно любому другому государству. Но процесс создания единого правового пространства должен проходить не сверху вниз, а путем взаимного согласования конституционного и текущего законодательства РФ и входящих в ее состав субъектов.

Практическое осуществление правового регулирования по предметам совместного ведения РФ и субъектов Федерации осложняется некоторой «недосказанностью» конституционных положений, которая нередко приводит к острым правовым дискуссиям и даже политической напряженности между федеральным Центром и регионами. Опасность как для нормальной реализации полномочий по предметам совместного ведения, так и для конституционных принципов федеративного устройства представляют сегодня отнюдь не

издержки договорного процесса, как это было принято представлять в последнее время, а тенденции, согласно которым осуществление правовых норм, содержащихся в федеральных законах по предметам совместного ведения, зачастую все более напоминает реализацию предметов исключительного ведения Федерации.

Для более четкого взаимодействия законодательных органов РФ и ее субъектов, автор предлагает закрепить в федеральном законодательстве (предположительно - в федеральном законе о правовых актах Российской Федерации) принципы и порядок отнесения новых предметов ведения и полномочий к компетенции РФ и ее субъектов.

Все-таки справедливости ради надо признать, что стремление к излишней правовой централизации на базе федеральных законов, «покушающихся» на исключительную компетенцию субъектов, во многом объясняется тем обстоятельством, что самими субъектами Федерации многие годы принимались нормативные акты, положения которых частично, а иногда и полностью противоречили Конституции Российской Федерации. Правда, усматривать в данном факте лишь некий «злой умысел» или «своеволие президентов, губернаторов, законодателей» - не всегда верно, так как нередко это происходило из-за того, что вопросы, по которым принимались региональные нормативные акты, не были урегулированы федеральным законодательством.

Начавшуюся работу по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством следует рассматривать как важнейшую политико-правовую задачу. Но, решая ее, нужно использовать метод сравнительного правоведения, отбирая все лучшее, что имеется как в законодательстве Федерации, так и в законодательстве регионов.

Основная часть нормативно-правовых актов, принятых Государственным Советом Республики Татарстан, была связана с гармонизацией федерального правового пространства. С 1999 года по 26 сентября 2002 года парламент Татарстана получил 103 акта прокурорского реагирования на Конституцию

Республики Татарстан и 90 республиканских законов, согласно которым изменения внесены в 48 закон, 22 отменены.

В новой редакции Конституции РТ законодатель установил, что Республика - полноправный субъект Федерации, объединенный с Россией на основе Конституций РФ и РТ, а также Договора о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий. Отменен ряд норм, противоречащих федеральной Конституции: право помилования, наличие глав администраций в законодательном органе, ряд международно-правовых положений.

Таким образом, законотворческий процесс в федеративном государстве – это трудный и внутренне противоречивый пласт взаимодействия. Для успешного реформирования государства сегодня как никогда требуется одно: чтобы проводимая общедофедеральная политика по-настоящему учитывала интересы как Центра, так и субъектов Федерации. Только определившись с сущностными интересами республик и иных субъектов Федерации, можно выработать эффективную стратегию действий. Если же федеральная политика не учитывает и не отражает эти интересы, можно сказать, что нет и самой политики.

В параграфе втором - «Взаимодействие законодательных (представительных) органов в сфере экономики» отмечается, что в соответствии с п. 3 ст. 17 Конституции Республики Татарстан, республика в пределах своих полномочий регулирует развитие экономики посредством программ экономического и социального развития, бюджетной, налоговой, структурной, инвестиционной, кредитной, целевой и иной экономической политики, не вмешиваясь в деятельность хозяйствующих субъектов. Программы социально-экономического развития республики утверждаются Государственным Советом Республики Татарстан. В частности, в республике принята программа «Об экономических направлениях стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан на 2002-2006 годы». Согласно данной программе целью государственной политики является обеспечение

уровня жизни населения не ниже нормативной экономической самодостаточности, измеряемой как отношение дохода к стоимостной величине минимального потребительского бюджета.

Вместе с тем, РФ устанавливает основы федеральной политики и федеральные программы в области экономического развития страны, а также правовые основы единого рынка: финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки.

В сфере экономики принято много законов и на федеральном, и на региональном уровнях, однако нельзя утверждать, что правовое поле уже полностью сформировано. Весьма показательно, что некоторые инновационные наработки Татарстана, которые изначально встречали глухое сопротивление или даже полное неприятие со стороны федерального Центра, впоследствии им же брались на вооружение и распространялись как передовой опыт среди субъектов Федерации. Так было и с идеей построения социально ориентированной рыночной экономики, которая существенно отличалась от «шоковой терапии» гайдаровских реформ, когда в России власть стихийного рынка стала основным регулятором формирования новых экономических отношений.

В целом формы взаимодействия государственных органов Российской Федерации и государственных органов субъектов Федерации по предметам совместного ведения в экономической сфере определяются в федеральном законодательстве.

Однако необходимо подчеркнуть, что по многим сферам совместного ведения все еще требуется детальное разграничение полномочий между Федерацией и ее субъектами путем принятия новых и дополнения уже существующих федеральных законов. Такой процесс необходим, например, по вопросу о разграничении государственной собственности (п. "г" ч.1 ст. 72 Конституции) и по другим вопросам, отнесенным к совместному ведению. Особый вопрос - установление общих принципов налогообложения в России

(п. "и" ч. 1 ст. 72), о чем дополнительно упоминается в ч. 3 ст. 75 федеральной Конституции.

Третий параграф - «Взаимодействие законодательных (представительных) органов в социальной сфере» посвящен проблемам межпарламентского взаимодействия в социальной сфере.

Конституция РФ устанавливает единые для всех регионов принципы организации социальных отношений вне зависимости от того, как распределены между уровнями власти предметы ведения и полномочия в социальной сфере. Так, известные положения ст. 7 федеральной Конституции, характеризующие РФ как социальное государство, определяют единое социальное пространство, в каждом территориальном звене которого обязательно «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». В Конституции РФ закреплены единые для всех регионов основные направления государственной социальной политики и ее законодательного оформления: охрана труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства, детства, инвалидов и пожилых людей, развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты. В главе 2 Конституции РФ также определены основные социальные права, порядок реализации и защиты которых должен быть конкретизирован в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ.

Автор отмечает особенность нормативной правовой базы, регулирующей социальные отношения, является ее «трехуровневая структура», которая не характерна для других отраслей права. Правовое регулирование социальной сферы в государстве осуществляется нормативно-правовыми актами, принятыми органами государственной власти РФ и ее субъектов, а также органами местного самоуправления. Взаимосвязь, взаимодополняемость этих актов во многом основана на том, что большинство вопросов «социального регулирования» находятся в совместном ведении РФ и субъектов Федерации.

В настоящее время еще существуют множество пробелов в системе социального права. Диссертант пришел к выводу, что приоритетной задачей законодателей в социальной сфере на сегодняшнем этапе представляется не столько создание новых законов, сколько анализ эффективности действующих, контроль за их исполнением, внесение изменений в уже принятые законы. Этот процесс характерен для всей «вертикали» - от федерального до местного уровня.

В четвертом параграфе - «Взаимодействие законодательных (представительных) органов в сфере организации и деятельности органов государства» автор подчеркивает то особое значение, которое сегодня в российской политической практике придается вопросам создания структурных подразделений федеральных органов государственной власти в регионах и кадровой политики в этом направлении. Актуальность этих вопросов предопределена значительной концентрацией на уровне субъектов Федерации структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти. Среднее число структурных подразделений, формируемых в регионе, которые назначаются сверху, без согласования с субъектами Федерации, колеблется от 40 до 65<sup>1</sup>. В этой связи вопрос о необходимости согласования с субъектами Федерации как создания территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, так и кандидатур руководителей таких подразделений с субъектами Федерации достаточно актуален.

В современном мире распространена практика создания совместных органов по управлению конкретными отраслями, созыва конференций министров федерации и субъектов федерации, ведающих отдельными отраслями (например, транспортом). К примеру, в ФРГ активно функционируют постоянные совместные комиссии и советы федерации и земель по вопросам планирования в области образования, финансового развития, экономической политики, научных исследований. Кроме того, координацией законотворчества и исполнения законов в Германии занимаются Конференции премьер-

---

<sup>1</sup> См.: Строев Е. С. Российский федерализм: нужно идти дальше общих формул // Федерализм. – 1996. - № 3. - С. 8.

министров земельных правительств и отраслевых министров (внутренних дел, экономики, финансов, образования и культуры). Интерес представляют и горизонтальные органы координации, взаимодействующие с федеральной властью достаточно эффективно. Так, в США активную роль в кооперации законотворчества играет Национальная конференция уполномоченных по унификации законов штатов<sup>1</sup>.

В России создание подобных структур находится пока в зачаточном состоянии. Следует, однако, отметить, что определенные сдвиги в этом направлении уже имеются.

В последнее время для того, чтобы к мнению регионов больше прислушивались в Центре, возникла тенденция к объединению законодательных органов в ассоциации. Такие ассоциации относятся, на наш взгляд, к горизонтальным органам координации. К примеру, в Приволжском федеральном округе действует Ассоциация законодательных органов государственной власти субъектов РФ Приволжского федерального округа. Ее инициаторы поставили целью образования и деятельности данной ассоциации выработку согласованного подхода к решению проблем политических, экономических и социальных реформ, согласование деятельности по укреплению парламентаризма и конституционных форм правления, а также укрепление контактов и диалога между законодательными органами, депутатами всех уровней, членами Совета Федерации, Федерального Собрания РФ, расширение связей с парламентариями других стран.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов находятся кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат. В частности, согласно ч. 4 ст. 13 Федерального закона «О судебной системе Российской Федерации» порядок наделения полномочиями мировых судей, председателей, заместителей председателей, судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ устанавливается федеральными законами и законами субъектов Федерации.

---

<sup>1</sup> См: Федерация в зарубежных странах. — М : Юрид. лит., 1993. - С. 16.



Частично попытка решения проблемы урегулирования вопросов согласования кадровой политики в регионах была предпринята посредством договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Но в настоящее время договорная практика уходит в прошлое.

**Третья глава – «Ответственность законодательного (представительного) органа государственной власти республики» - состоит из двух параграфов.**

В первом параграфе - «Сущность и правовая природа ответственности законодательного (представительного) органа республики» подробно рассматривается понятие, признаки, основания ответственности законодательного органа республики.

В настоящее время в федеральном законодательстве предусмотрена ответственность законодательных (представительных) органов только субъектов РФ, что искажает природу самой конституционно-правовой ответственности в федеративном государстве. Остается открытым вопрос об ответственности Федерального Собрания РФ, несмотря на то, что и Федеральное Собрание приняло немало противоречащих федеральной Конституции нормативных актов. Так, Государственный Совет Республики Татарстан передал экспертам Приволжского округа юридические заключения на 22 таких закона, а во всем округе аналитики нашли более 60 законов<sup>1</sup>.

Диссертант пришел к выводу, что для сохранения баланса между законодательными органами субъектов Федерации и Федеральным Собранием РФ, а также для сохранения демократических принципов в стране, необходимо четко обозначить не только ответственность законодательных органов субъектов РФ, но и, прежде всего, ответственность самого Федерального Собрания РФ, которая будет являться гарантией защиты прав субъектов РФ.

Во втором параграфе - «Меры конституционно-правовой ответственности законодательного (представительного) органа республики» приводится

---

<sup>1</sup> См.: Мухаметшин Ф. Период амнистирования завершается / Республика Татарстан. – 2002. – 30 мая.

классификация мер конституционно-правовой ответственности, которые могут применяться к законодательным органам.

Ранее считалось, что в конституционном праве нет санкций, и поэтому реализация его норм обеспечивается санкциями других отраслей права: уголовного, административного и частично гражданского. Но такой подход сомнителен: представляется, что каждая отрасль права должна по возможности полнее обеспечивать реализацию своих норм собственными средствами и в том числе, если это необходимо, с помощью санкций. Наличие мер ответственности - это такой же признак отрасли, как и «свои» общественные отношения и «свои» нормы, регулирующие данные отношения. Хотя наряду с собственными санкциями могут применяться и санкции из других отраслей права.

Конституционная ответственность включает самый широкий спектр мер ответственности: от мер превентивного воздействия до использования самых жестких мер.

Для обеспечения конституционной ответственности субъектов Федерации мировая практика выработала так называемые чрезвычайные способы конституционного контроля. Мерой ответственности может служить и введение военного или чрезвычайного положения на территории субъекта Федерации в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных законов. В данном случае ограничения затрагивают не только компетенцию органов государственной власти субъекта РФ, но и интересы населения (народа) субъекта Федерации, права и свободы гражданина и человека на данной территории.

К мерам чрезвычайного характера в отношении законодательных (представительных) органов субъектов Федерации относятся роспуск и приостановление деятельности высших законодательных органов власти субъектов, признание недействительными актов органов власти субъектов Федерации судами.

Наряду с теоретическими разногласиями в понимании сущности и содержания конституционно-правовой ответственности, возможности применения данной категории для раскрытия особенностей ответственности,

формируемой во властеотношениях между Федерацией и ее субъектами, единство мнений отсутствует и в отнесении отдельных мер воздействия к конституционно-правовой ответственности в системе федеративных отношений. Так, является, например, дискуссионным вопрос о том, может ли отмена актов государственных органов быть признана мерой юридической ответственности? Ряд авторов рассматривают отмену незаконных актов высших и местных органов власти как самостоятельный вид юридической ответственности<sup>1</sup>, другие – как меру конституционной ответственности<sup>2</sup>. А третьи вообще относят ее к мерам не юридической ответственности<sup>3</sup>, а защиты на том основании, что здесь нет наказания или каких либо ограничений. В частности, М.А. Краснов считает, что "в отмене незаконного решения следует усматривать не меру ответственности, а один из способов правового воздействия, юридическую корректировку в целях стабилизации системы правопорядка»<sup>4</sup>.

Представляется более конструктивным мнение о том, что отмену незаконного акта следует рассматривать в качестве меры юридической ответственности, но лишь такого акта, который был признан противоречащим Конституции РФ и федеральному законодательству в судебном порядке, так как «...издание незаконного акта государством — это все же превышение власти, правонарушение в сфере правотворчества и правоприменения». При отмене незаконного акта или применении мер дисциплинарной ответственности претерпевание ответственности состоит в умалении авторитета, престижа, уважения виновного органа и должностного лица, а в соответствующих случаях — и в возмещении ущерба<sup>5</sup>.

Но отмена тех нормативных правовых актов субъектов РФ, которые были приняты до урегулирования соответствующих общественных отношений

---

<sup>1</sup> См.: Самошенко И.С., Фарукшин М.Х. Указ. соч. – С. 212-213.

<sup>2</sup> См.: Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву. – Воронеж, 1980. – С. 84.

<sup>3</sup> См.: Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства: Автореф. дисс. ...д-ра юрид. наук. – М., 1993. – С.18; Шон Д.Т. Конституционная ответственность. – С. 40-41; Иваненко О.Ф. Некоторые проблемы теории юридической ответственности. – С. 10; Лебедев А.Н. Указ. соч. – С.188; Малеин И. С. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. - 1994. - № 6. - С. 23.

<sup>4</sup> Краснов М.А. Указ. соч. - С. 49.

<sup>5</sup> Малеин И. С. Указ. соч. - С. 23.

федеральным законодательством, а также отмененных тем же парламентом, который и принял его, по мнению диссертанта, не будет являться мерой конституционно-правовой ответственности, так как «до принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, субъекты РФ вправе осуществлять по таким вопросам собственное правовое регулирование». После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ приводятся в соответствие с принятым федеральным законом<sup>1</sup>. Отмена данных нормативных правовых актов будет являться мерой защиты, имеющей правовосстановительный характер.

Несмотря то, что федеральный законодатель установил исчерпывающий перечень оснований ответственности законодательных органов республик, автор предлагает внести дополнения и изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» для совершенствования взаимоотношений между Центром и регионами:

- Во-первых, необходимо более четко определить пределы несоответствий нормативных правовых актов республик федеральному законодательству, так как до сих пор не определено четко и ясно, что является несоответствием, а что - противоречием федеральному законодательству и Конституции.

- Во-вторых, установленный в законе двухмесячный срок для рассмотрения Государственной Думой РФ проекта федерального закона о роспуске законодательного органа республики, внесенного Президентом Российской Федерации, необходимо увеличить до трех - четырех месяцев. Это связано с тем, что согласно федеральному законодательству, Государственной Думе необходимо направить проект закона в субъекты Федерации, которые в месячный срок должны представить свои отзывы, которые, в свою очередь,

---

<sup>1</sup> См.: П. 2 ст.12. Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. - № 26. Ст. 3176.

должен рассмотреть и определить соответствие их требованиям статье 13 закона, установить результаты рассмотрения комитет Государственной Думы, назначенный ответственным за подготовку проекта федерального закона. Но, при соблюдении всех действий, закрепленных в федеральном законодательстве, двухмесячный срок, для рассмотрения Государственной Думой проекта федерального закона является не реальным.

Автор, приходит к выводу, что обращение к мерам конституционной ответственности станет нормальным и эффективным правовым инструментом только в том случае, если подобные будут четко прописаны в федеральном законодательстве применительно ко всем субъектам федеративных правоотношений, снизу доверху. При неразработанности же механизмов регулирования федеративных отношений даже самые целесообразные и оправданные действия Федерации по защите единства правового пространства могут оказаться неэффективными и неправильно понятыми на местах.

#### **В заключении подводятся основные итоги исследования.**

По теме диссертации опубликованы:

- Гайзетдинова Ю.Р. Взаимодействие законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации. – М.: ИНИОН РАН, 2003; - 20 с.;

- Гайзетдинова Ю.Р. Ответственность законодательных (представительных) органов в Российской Федерации. – М.: ИНИОН РАН, 2003. – 10 с.;

- Гайзетдинова Ю.Р. Федерацию в приказном порядке не построить // Татарстан. – 2003. - № 2. - С. 8-11;

- Гайзетдинова Ю.Р. Некоторые вопросы взаимодействия законодательных (представительных) органов в Российской Федерации / Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 4. – Казань: Центр инновационных технологий, 2003.- С. 220-229.

Соискатель